

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**Las Administraciones públicas como sujetos de fiscalización y responsables de infracciones administrativas en el Perú**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**AUTOR**

Christian Omar Gamboa Matta

**ASESOR:**

Diego Hernando Zegarra Valdivia

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

20194555

**2019**

## RESUMEN

El presente artículo estudia a las Administraciones públicas como sujetos de fiscalización y responsables en el marco de procedimientos administrativos sancionadores. La importancia de estas materias radica en su repercusión sobre la satisfacción del interés general, por ejemplo, multar a una Administración pública interrumpe la materialización de determinadas finalidades públicas presupuestadas, pues estos caudales se movilizarán a otra Administración pública. Para abordar estas materias se analiza la noción de Administración Pública en el Perú, su vinculación con la personalidad jurídica, las entidades de la Administración Pública, su actuación como un particular, los derechos fundamentales que poseen y su calidad de sujeto responsable. Luego se examina la actividad de fiscalización realizada sobre estas cuando actúan como particulares y sus derechos. Terminando con las Administraciones públicas infractoras, su relación con el principio de culpabilidad, sus derechos y las medidas alternas a la imposición de sanciones. Una de las conclusiones a las que llega esta investigación es que se tiene que las Administraciones públicas cuando actúan como particulares y están personificadas poseen derechos fundamentales que deben ser respetados tanto en la fiscalización como en los procedimientos administrativos sancionadores en su contra, además en este último procedimiento no hay impedimento en aplicar el principio de culpabilidad, por otro lado, la sanción establecida debe ser proporcional para no afectar el interés general. Por último, se expone una propuesta de adaptar al ordenamiento jurídico peruano el procedimiento administrativo sancionador contra Administraciones públicas contenido en Ley Orgánica 3/2018 del Reino de España.

## ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO SUJETO.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1.</b>	<b>Noción y vinculación con la personería jurídica.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.</b>	<b>La vinculación y diferencia con las entidades de la Administración pública .....</b>	<b>6</b>
<b>2.3.</b>	<b>Las Administraciones públicas como administrados .....</b>	<b>7</b>
<b>2.4.</b>	<b>Las Administraciones públicas como titulares de derechos fundamentales .....</b>	<b>9</b>
<b>3.</b>	<b>LA FISCALIZACIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1.</b>	<b>La actividad administrativa de fiscalización.....</b>	<b>10</b>
<b>3.2.</b>	<b>Las Administraciones públicas como administrados fiscalizados .....</b>	<b>12</b>
<b>3.3.</b>	<b>Los derechos de las Administraciones públicas como administrados fiscalizados.....</b>	<b>13</b>
<b>4.</b>	<b>LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS INFRACTORAS.....</b>	<b>14</b>
<b>4.1.</b>	<b>Las Administraciones públicas infractoras y el principio de culpabilidad.....</b>	<b>15</b>
<b>4.2.</b>	<b>Los derechos de las Administraciones públicas infractoras .....</b>	<b>16</b>
<b>4.3.</b>	<b>Las responsabilidades derivadas de las Administraciones públicas infractoras .....</b>	<b>17</b>
<b>4.4.</b>	<b>Alternativas a sancionar de las Administraciones públicas infractoras .....</b>	<b>18</b>
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>23</b>
<b>6.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>24</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Todo desarrollo cultural, incluido el Derecho, conlleva un repensar continuo sobre los roles que tenemos dentro de la sociedad. El Perú ha emprendido el camino de disminuir la intervención directa del Estado dentro de la economía, abocando esfuerzos a vigilar el cumplimiento del ordenamiento legal; esto también ha sucedido en el Reino de España, donde el Estado ha reducido su papel de gestor y aumentado su rol de ordenador y garante (Rebollo 2013: 56).

Sin embargo, ¿qué sucede cuando es el vigilante el posible infractor?, ¿las Administraciones públicas pueden ser objeto de fiscalización y sanción por parte de otras Administraciones públicas? La respuesta es afirmativa, pero presenta matices, por ejemplo, la aplicación del derecho a la inviolabilidad de domicilio por parte de las Administraciones públicas frente a una fiscalización en su contra, o la aplicación del principio de culpabilidad en los procedimientos sancionadores seguidos contra Administraciones públicas.

La presente investigación parte por conocer a las Administraciones públicas en el Perú, su situación legal y su vinculación con la responsabilidad. Luego se aborda el desarrollo doctrinal de la fiscalización y sanción de estas, su vinculación al ordenamiento legal y plasmación en actos administrativos. Finalmente se exponen medidas alternas a la sanción de las Administraciones públicas y su posible aplicación al ordenamiento jurídico peruano, en aras de garantizar la suficiencia de recursos para la consecución del interés general.

Dentro de las conclusiones de la investigación tenemos que las Administraciones públicas, con personería jurídica, cuando actúan como particulares tienen derechos fundamentales que deben ser respetados en la fiscalización como en los procedimientos administrativos sancionadores, además se puede aplicar el principio de culpabilidad en los procedimientos sancionadores. Por otro lado, se expone una adaptación al ordenamiento jurídico peruano del régimen de procedimiento administrativo sancionador contra Administraciones públicas desarrollado por la Ley Orgánica 3/2018 del Reino de España.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO SUJETO

Referirse a la Administración pública como sujeto de fiscalización o sanción, Administración pública infractora (Nieto 2012: 411)<sup>1</sup>, implica conocer su concepto en el ordenamiento jurídico peruano.

### 2.1. Noción y vinculación con la personería jurídica

Contar con un concepto de Administración pública permite mayor uniformidad y predictibilidad en sus actuaciones (Martín 2011b: 28). Se ha tratado de definirla atendiendo a diferentes criterios, entre ellos funcionales, subjetivos y mixtos (Abruña 2010: 53).

Las teorías subjetivas identifican a la Administración pública como: “aquel sujeto encargado de ejercer la función administrativa” (Martín 2011a: 105). Para el criterio objetivo o funcional el elemento definitorio es la función administrativa (Martín 2011a: 104-105). En tanto a los criterios mixtos, tenemos a Gordillo quien considera que la función de la Administración pública no tiene un contenido único a diferencia de otras funciones (citado por Rojas 2015: 197)<sup>2</sup>.

El artículo sigue lo planteado por Abruña quien identifica a la Administración pública como una organización del poder público que actúa con potestad administrativa (2010: 67). En este sentido, se debe considerar que la potestad administrativa<sup>3</sup> se traduce en actos administrativos<sup>4</sup> (Abruña 2010: 69), que cuentan con una presunción *iuris tantum* de legalidad (Abruña 2011: 20), y que el elemento organización de poder público es definitorio pues solo a estas se les confiere potestad administrativa (Abruña 2010: 68).

---

<sup>1</sup> El autor denomina a una sección del Capítulo VIII relativo a la culpabilidad de la siguiente manera: “En especial el caso de las Administraciones públicas infractoras”. Cabe señalar que la sanción impuesta es en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

<sup>2</sup> La referencia bibliográfica que incluye Rojas es la siguiente: Gordillo 1998. Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. 4.ª edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, IX-11.

<sup>3</sup> Resulta esclarecedor la caracterización jurídico-formal que señala Abruña: “A mi entender, tiene particular relevancia la caracterización jurídico-formal de la función administrativa. Esta teoría considera el ejercicio de la función administrativa como ejercicio de una parte del poder público, justamente el correspondiente al Poder Ejecutivo. Éste poder, al juridificarse, se convierte en potestades que se expresan en la realidad, en lo que a nosotros interesa, mediante el ejercicio de actos jurídico administrativos” (2011: 20).

<sup>4</sup> Este es un concepto amplio, así el autor señala: “Estos actos no son homogéneos, pues pueden consistir tanto en actos, en sentido estricto, como en normas, denominadas por esto administrativas, o en decisiones “parajurisdiccionales” resolutorias de conflictos, aunque quepa admitir una acepción del acto administrativo común a todas estas variantes y así suele admitirse salvo con respecto a las normas o reglamentos, punto en el cual la doctrina está dividida”.

Además, según Abruña existe una pluralidad de Administraciones públicas (2010: 98), entre ellas tenemos: la Administración Pública estatal, las Administraciones públicas de apoyo a los poderes del Estado, las Administraciones públicas diseñadas por normas constitucionales, las Administraciones públicas dependientes de otras Administraciones públicas superiores, y las Administraciones públicas regionales y locales (2010: 69).

Es preciso señalar que algunas Administraciones públicas no tienen personalidad jurídica y están integradas con autonomía en una persona jurídica superior, la cual es sujeto de imputación por la actividad de estas; en tanto que las personificadas responden por sí mismas (Abruña 2010: 97-100).

Sin embargo, los Ministerios contradicen esto pues están personificados pese a ser organismos del Poder Ejecutivo (Congreso de la República 2007)<sup>5</sup>, el cual no tiene personalidad jurídica y está incorporado en la persona jurídica del Estado peruano, de ello que esta personificación no es adecuada (2010: 98-99)<sup>6</sup>.

## **2.2. La vinculación y diferencia con las entidades de la Administración pública**

En el Perú diversas normas establecen distintos listados de entidades, a pesar de las dificultades del término por su vinculación con la personalidad jurídica (Abruña 2010: 99), pero no contienen un criterio que permita identificarlas (Martín 2011a: 114).

La Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>7</sup> en el artículo I de su Título Preliminar enuncia un listado de entidades de la Administración Pública sin afán de

---

<sup>5</sup> Según el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>6</sup> Abruña hace referencia al Ministerio del Ambiente, sin embargo en la actualidad la personificación de los Ministerios se ha expandido, sin ánimo de ser exhaustivos tenemos: Ministerio del Interior, conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1266; Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme al artículo 2 de la Ley N° 29357; Ministerio de Transportes y Comunicaciones, conforme al artículo 2 de la Ley N° 29370; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, conforme al artículo 2 de la Ley N° 30156; Ministerio de Defensa, conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1134; Ministerio de Cultura, conforme al artículo 2 de la Ley N° 29565; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1098; Ministerio de Energía y Minas, conforme al artículo 2 de la Ley N° 30705; Ministerio de la Producción, conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1047; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, conforme al artículo 2 de la Ley N° 29381; Ministerio de Salud, conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1161; y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, conforme al artículo 2 de la Ley N° 29792.

<sup>7</sup> En adelante LPAG.

instaurar un concepto de Administración Pública, sino limitándose a establecer los sujetos sometidos a la norma (Danós 1999: 238; Minjus 2014: 10). El listado es el siguiente:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada (Congreso de la República 2001).

De la lectura se desprende que dentro del listado de entidades algunas no cuentan con la calidad de Administraciones públicas, por ejemplo: las empresas del Estado de Derecho Privado (Abruña 2010: 89) o los concesionarios, personas jurídico-privadas de titularidad privada (Abruña 2010: 93-94). Es decir, no toda entidad de la Administración pública es *per se* Administración pública, sino que cada caso debe ser analizado para establecer su naturaleza, esto también aplica a otros listados de entidades en diferentes normas.

### **2.3. Las Administraciones públicas como administrados**

Las Administraciones públicas interactúan con los particulares y con otras Administraciones públicas. A esta última se le conoce como relación interadministrativa, por ejemplo, la colaboración. Pero las Administraciones públicas no siempre actúan como autoridad, sino que pueden estar sometidas a deberes, prohibiciones y limitaciones iguales a un administrado (Rebollo 2009: 57).

A este supuesto Xiol denomina relación interadministrativa de sujeción y señala que se caracteriza porque las Administraciones públicas intervinientes no actúan en pie de igualdad, sino que una de ellas aparece en la posición de un particular y por esto es sujeto de las potestades de la otra Administración pública (2005: 51).

Por otro lado, Morón manifiesta que las Administraciones públicas pueden tener el rol de administrados en un procedimiento siempre que sean sujetos de actuación pública y actúen con interés propio en una actuación interadministrativa (1997: 165-166).

El numeral 1 del artículo 61° del Texto Único Ordenado de la LPAG<sup>8</sup> define por administrados a “la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados” (Minjus 2019b).

El numeral es explícito en señalar que las personas jurídicas cuentan con la calidad de administrados, y extiende dicha calidad a las entidades, sobre esto debemos recordar que en el listado de entidades (epígrafe 2.2.) tenemos, por ejemplo, al Poder Legislativo, el cual no tiene personalidad jurídica al ser un órgano autónomo de la persona jurídica Estado, además de que el mencionado poder no es una Administración pública, sino que posee una de apoyo la cual tampoco esta personalizada; y a los programas estatales y proyectos especiales, los cuales tampoco tienen personalidad jurídica (Presidencia del Consejo de Ministros 2018)<sup>9</sup>. Cabe señalar que los programas y proyectos generalmente no son Administraciones públicas (Abruña 2010: 180-181).

De lo expuesto, se concluye que para las entidades basta su calificación —tengan o no personalidad jurídica— y los elementos expuestos por Morón (1997: 165-166), para ser administrados; lo que también aplica a las Administraciones públicas, con el detalle que, de

---

<sup>8</sup> En adelante TUO de la LPAG.

<sup>9</sup> Decreto Supremo N° 054-2018-PCM - Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado  
Artículo 30.- Creación de entidades

30.3 Las entidades del Poder Ejecutivo que carecen de personería jurídica, tales como los programas, proyectos especiales, fondos, entre otros, pertenecen a un Ministerio o un organismo público. Las entidades que carecen de personería jurídica creadas en el ámbito de los Gobiernos Regionales y Locales forman parte de estos.



contar con personería jurídica, asuman el rol de administrado de forma directa, y, de carecer de ella, será la persona jurídica superior, o el órgano con autonomía que le incorpora, quien asume el rol de administrado.

Un ejemplo de ello es la Administración pública de apoyo al Poder Legislativo que no cuenta con personalidad jurídica por lo que es el Congreso, que como se señaló está en el listado de entidades de la Administración pública, quien asume el rol de administrado ante la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil en los Expedientes Sancionadores N° 3477-2015-SUNAFIL/ILM/SIRE3 y 757-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE2.

#### **2.4. Las Administraciones públicas como titulares de derechos fundamentales**

Las Administraciones públicas personificadas que actúan como administrados pueden ser titulares de derechos fundamentales, así lo demuestra el Expediente N° 2939-2004-AA/TC donde la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo interpuso demanda de amparo contra el Organismo Supervisor de la Inversión de la Energía - Osinerg<sup>10</sup>.

En este caso, el Osinergmin a través de la Resolución N° 305-2002-OS-OG<sup>11</sup> dispuso el cierre del local Maestranza Municipal e impuso la sanción de 1 UIT<sup>12</sup>, por ejecutar operaciones de instalación y comercialización de hidrocarburos sin contar con la debida constancia de registro. En la Sentencia del 13 de enero de 2005, el Tribunal Constitucional reconoció que las personas jurídicas de derecho público son titulares del derecho fundamental al debido procedimiento administrativo<sup>13</sup>.

Sin embargo, en la Sentencia del 24 de enero de 2018, relativa al Expediente N° 00867-2013-PA/TC, se indica: “solo ha admitido la posibilidad de proteger, como si se tratasen de

<sup>10</sup> Actualmente Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin.

<sup>11</sup> Rectificada por la Resolución N° 300-2003-OS-GG.

<sup>12</sup> Unidad impositiva tributaria.

<sup>13</sup> Fundamento N° 6. Además, el Tribunal Constitucional señala: “pues una interpretación contraria concluiría con la incoherencia de, por un lado, habilitar el ejercicio de facultades a las municipalidades consagradas en la Constitución y, por otro, negar las garantías necesarias para que las mismas se ejerzan y, sobre todo, puedan ser susceptibles de protección. Este fundamento encuentra su sustento constitucional en el sentido de reconocer a las personas jurídicas, independientemente de su naturaleza pública o privada, que puedan ser titulares de algunos derechos fundamentales, y que en esa medida puedan solicitar su tutela mediante los procesos constitucionales, entre ellos, el amparo. Por tal razón, la municipalidad sí se encuentra legitimada para presentar la presente demanda” (Tribunal Constitucional 2004).

derechos constitucionales de las entidades públicas, los derechos y las garantías que integran el debido proceso o el debido procedimiento [...] o, cuando mucho, bienes difusos de interés general [...], sobre la base de que, por lo general, el Estado no es titular de derechos fundamentales, sino básicamente de competencia y atribuciones [...]” (Tribunal Constitucional 2013)<sup>14</sup>.

Ante ello el magistrado Blume Fortini, a través de un fundamento de voto, indicó: “tales afirmaciones resultan contrarias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, marcada por una firme línea evolutiva de protección de los derechos fundamentales de las personas jurídicas públicas” (Tribunal Constitucional 2013)<sup>15</sup>; posición que se comparte pues como señala el magistrado:

La afectación de derechos fundamentales en las personas jurídico-públicas ha sido advertida por el Tribunal Constitucional cuando en determinadas situaciones -y lejos de utilizar el *ius imperium*- tales personas actúan como particulares, siendo por tanto susceptibles de amenazadas ciertas e inminentes o vulneraciones concretas a sus derechos por parte de terceros, primordialmente por otras dependencias del propio Estado al ejercer sus competencias y/o atribuciones de modo irregular, y en contravención, entre otros, de los principios de razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de arbitrariedad que condicionan y legitiman todo el accionar de la Administración Pública. (Tribunal Constitucional 2013)<sup>16</sup> [el subrayado es mío].

Además, se coincide con el magistrado Blume en que debido a la naturaleza de las personas jurídico-públicas no pueden ser titulares de todos los derechos fundamentales que tienen las personas naturales ni las personas jurídicas de derecho privado, de ello que debe ser evaluado cada caso (Tribunal Constitucional 2013)<sup>17</sup>.

### **3. LA FISCALIZACIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

#### **3.1. La actividad administrativa de fiscalización**

---

<sup>14</sup> Fundamento N° 15.

<sup>15</sup> Fundamento de voto del magistrado Ernesto Blume Fortini. Segundo párrafo.

<sup>16</sup> Fundamento de voto del magistrado Ernesto Blume Fortini. Fundamento N° 7.

<sup>17</sup> Fundamento de voto del magistrado Ernesto Blume Fortini. Fundamento N° 15.

Existen diversas perspectivas sobre qué es la fiscalización (Minjus 2017: 10-15), dentro de ellas seguimos a Izquierdo: “La fiscalización es en esencia una actividad material<sup>18</sup> que consiste en la observación, examen o comprobación de la actividad realizada por los administrados que, como regla general, por sí misma no implica modificación de situación jurídica alguna ni la producción de efectos jurídicos específicos ligados a su simple práctica” (2019: 406).

En el Perú la LPAG dedica un capítulo a la actividad administrativa de fiscalización, así el primer párrafo del numeral 239.1 del artículo 239° de su TUO la define como:

[...] el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos (Minjus 2019b).

Del concepto se advierte que la fiscalización tiene por objeto lo exigible a los administrados, por eso, está fuera de ella el control interno, pero sí incluye las actuaciones de las Administraciones públicas cuando se comportan como un particular y están sometidas a deberes similares (Izquierdo 2019: 391-393).

Otro de los puntos relevantes del concepto es que la fiscalización comprende a la supervisión, esto se debe a que son actuaciones idénticas (Zegarra 2014: 106); sin embargo, pese a los esfuerzos por definir a la fiscalización aún existen confusiones (Izquierdo 2019: 408-409).

Además, el numeral 245.1 del artículo 245° del TUO de la LPAG establece que la fiscalización puede concluir en medidas correctivas, esto guarda concordancia con la definición del Minjus sobre la fiscalización como: “una potestad administrativa cuya finalidad es actuar preventivamente para asegurar el cumplimiento normativo; o actuar

---

<sup>18</sup> La referencia bibliográfica que incluye Izquierdo es la siguiente: “Sobre la distinción entre la actividad material o técnica de la Administración y la actividad jurídica, por todos, García de Enterría (2013, pp. 868-872).

correctivamente para restablecer la legalidad alterada” (Minjus 2017: 13-14) [el subrayado es mío]. Definición que no se comparte pues las medidas correctivas son un instrumento jurídico distinto a la actividad de fiscalización (Izquierdo 2019: 399-400).

### **3.2. Las Administraciones públicas como administrados fiscalizados**

El ordenamiento jurídico establece quienes son los sujetos que deben soportar la fiscalización, titularidad pasiva, (Bermejo 1998: 45), las Administraciones públicas pueden ser fiscalizadas cuando actúan como particulares y están sometidas a similares deberes (Rebollo 2013: 56; Izquierdo 2019: 392-393).

En el Perú las Administraciones públicas actúan como administrados, un ejemplo de ello es el ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo que está a cargo de la Sunafil<sup>19</sup>. En este sentido, el artículo 4° de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo señala:

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Congreso de la República 2006) [el subrayado es mío].

En concordancia, las Directivas N° 009-2008-MTPE/2/11.4<sup>20</sup> y 001-2016-SUNAFIL/INII<sup>21</sup> precisan, entre otras cosas, que la fiscalización se realiza cuando las Administraciones públicas se encuentran sujetas al régimen laboral de la actividad privada o si los trabajadores tienen una relación contractual que esté comprendida en el régimen laboral; además el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios -CAS<sup>22</sup> está fuera del ámbito

<sup>19</sup> Conforme al artículo 1° de la Ley N° 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>20</sup> Denominación completa: Directiva N° 009-2008-MTPE/2/11.4 – Directiva Nacional sobre criterios a tener en cuenta para el desarrollo de la función inspectiva en las entidades de la administración pública.

<sup>21</sup> Denominación completa: Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INNI - Reglas Generales para el ejercicio de la función inspectiva.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo N° 1057 y modificaciones.

de competencia de la inspección del trabajo (Fernández y Arellano 2018: 91). Esto último no ha sido siempre pacífico pues antes de la creación de la Sunafil existió la Resolución Directoral N° 134-2011-MTPE/2/16<sup>23</sup> que la posibilitaba (Toyama y Rodríguez 2019: 88)<sup>24</sup>.

Estas son algunas de las Administraciones públicas que han sido fiscalizadas y sancionadas, en primera instancia administrativa por la Sunafil: Municipalidad Metropolitana de Lima<sup>25</sup>, Seguro Social de Salud<sup>26</sup>, Superintendencia Nacional de Bienes Estatales<sup>27</sup>, Contraloría General de la República<sup>28</sup>, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo<sup>29</sup> y Superintendencia Nacional de los Registros Públicos<sup>30</sup>.

### **3.3. Los derechos de las Administraciones públicas como administrados fiscalizados**

A las Administraciones públicas fiscalizadas no se les debería aplicar privilegios sobre los particulares (Rebollo 2009: 57-58), ni tampoco regímenes específicos, a menos que exista una legislación que así lo disponga (Izquierdo 2019: 393) aunque esto último puede generar dudas sobre su constitucionalidad (Rebollo 2009: 58).

De lo mencionado, se deduce que en esta actividad de fiscalización a las Administraciones públicas fiscalizadoras les son exigibles los deberes contenidos en el artículo 241° del TUO de la LPAG; en tanto que las Administraciones públicas fiscalizadas tienen los derechos y deberes de los administrados fiscalizados establecidos en los artículos 242° y 243° de la mencionada norma, respectivamente, cuando les sean aplicables.

Esta salvedad se introduce porque en algunos supuestos puede existir debate en su plasmación, por ejemplo, el numeral 2 del artículo 243° del TUO de la LPAG alude al derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio. Respecto al reconocimiento de este derecho a las personas jurídicas de derecho público existe doctrina a favor (Álvarez 2007:

<sup>23</sup> De fecha 13 de diciembre de 2011.

<sup>24</sup> Que fue suspendida por la Resolución Directoral N° 013-2012-MTPE/2/16 de fecha 31 de enero de 2012.

<sup>25</sup> Orden de inspección N° 1810-2016-SUNAFIL/ILM y Resolución de Sub Intendencia N° 037-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5.

<sup>26</sup> Orden de inspección N° 1065-2017-SUNAFIL/ILM y Resolución de Sub Intendencia N° 099-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4.

<sup>27</sup> Orden de inspección N° 5849-2018-SUNAFIL/ILM y Resolución de Sub Intendencia N° 168-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3.

<sup>28</sup> Orden de inspección N° 2630-2016-SUNAFIL/ILM y Resolución de Sub Intendencia N° 003-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3.

<sup>29</sup> Orden de inspección N° 15458-2014-SUNAFIL/ILM y Resolución de Sub Intendencia N° 072-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE3.

<sup>30</sup> Orden de inspección N° 5229-2014-MTPE/1/20.4 y Resolución de Sub Intendencia N° 598-2014-SUNAFIL/ILM/SIRE1.

77-80; Del Pozo 2008: 257-258) y fallos de la Corte Constitucional de la República de Colombia (1998 y 2009)<sup>31</sup>.

Con relación a que los privilegios o regímenes específicos de las Administraciones públicas fiscalizadas deben establecerse en leyes, no bastando reglamentos, sirve de ejemplo la Sentencia del 10 de febrero de 2003 del Tribunal Supremo del Reino de España que anuló el apartado tercero del artículo 3 del Real Decreto 138/2000<sup>32</sup>, el cual establecía: “Las actuaciones inspectoras en centros o dependencias de la Administración pública se preavisarán a quien se encuentre al frente del centro a inspeccionar” (Rebollo 2009: 58), en la Sentencia se indica: “[...] el deber de preavisar que incluye el Reglamento es distinto del que la Ley impone de comunicar la presencia de la Inspección” (Tribunal Supremo del Reino de España 2003).

#### **4. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS INFRACTORAS**

Se asume que las personas jurídicas de derecho privado son sujetos de sanción en el marco de procedimientos administrativos sancionadores (en adelante, PAS), pero el supuesto de las personas jurídicas de derecho público, Administraciones públicas, es distinto, tanto así que en un primer momento esto resultó insólito (Martín-Retortillo 1976: 48).

Dentro de los principales cuestionamientos en doctrina y jurisprudencia española tenemos: la afectación al erario y carencia de aflicción por parte de la multa, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del 30 de marzo de 1993 (citada por Vera 2001: 63); el uso de las sanciones como “castigos políticos” según Calvo (citado por Nieto 2012: 413); la finalidad pública, Sentencia del Tribunal Supremo del Reino de España del 4 de marzo de 1985 (citada por Nieto 2012: 412); la dificultad del cobro de la multa (Gómez 2002: 88-89);

---

<sup>31</sup> En la Sentencia N° T-267/09 la Corte Constitucional de la República de Colombia señala: “La jurisprudencia constitucional ha reconocido que pueden ser titulares, de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, a la libertad de asociación, a la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, al acceso a la administración de justicia, al derecho a la información, al habeas data y al derecho al buen nombre, entre otros, que son susceptibles de ser protegidos en cabeza de una persona jurídica, a condición de que en la relación jurídica concreta que origina la tutela tengan la condición de titulares de esos derechos”.

<sup>32</sup> De fecha 4 de febrero de 2000, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.

y la posibilidad de adoptar otros medios de resolución más idóneos según Rebollo (citado por Xiol 2005: 64)<sup>33</sup>.

Pero también existen criterios a favor: “[...] nada impide que entes titulares de poderes públicos pueden estar sometidos, de alguna manera siempre circunspecta, a los poderes de otros órganos o administraciones públicas” (Martín-Retortillo 1976: 48); la ejemplaridad de la actuación de las Administraciones públicas, Sentencia del Tribunal Supremo del Reino de España del 30 de enero de 1996 (citada por Xiol 2005: 64-65); lo irrazonable de la impunidad de la Administración pública y los efectos disuasorios de la multa (Nieto 2012: 412); los principios de las relaciones interadministrativas relativos a la coordinación y eficacia administrativa no rigen en los PAS, Sentencia del Tribunal Supremo del Reino de España del 7 de noviembre de 2007 (citada por Rebollo y otros 2010: 266-267); y la repercusión de la multa en el sentido del voto (Ortega 2017)<sup>34</sup>.

En la actualidad las Administraciones públicas son sancionadas tanto en el Reino de España (Gómez y Sanz 2013: 295; Abogacía General del Estado 2005: 209) como en el Perú (ver epígrafe 3.2).

#### **4.1. Las Administraciones públicas infractoras y el principio de culpabilidad**

El artículo 248º del TUO de la LPAG dispone que la potestad sancionadora se rige, adicionalmente, por principios especiales, dentro de ellos el de culpabilidad: “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva” (Minjus 2019b).

---

<sup>33</sup> La referencia bibliográfica que incluye Xiol es la siguiente: “Rebollo Puig. M. (1989) Potestad sancionadora, alimentación y salud pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, págs. 615-616”.

<sup>34</sup> Resulta esclarecedor lo señalado por la autora: “A este respecto se puede defender justamente lo contrario: que la sanción recaiga en la Administración y sea ulteriormente transferida al bolsillo de los contribuyentes lejos de resultar un inconveniente tendría algunas ventajas. Conocer que una Administración ha sido multada por tales prácticas debería afectar el sentido del voto en relación con el Gobierno que la dirige. Este tipo de sanciones a las Administraciones podría conducir a un mayor protagonismo, dentro del debate democrático, de la legalidad o ilegalidad de la actividad administrativa con incidencia directa o indirecta en los mercados. De no ser así y de continuar produciéndose la comisión de conductas restrictivas e infractoras por parte de la Administración, serían los propios contribuyentes los que resultarían castigados con un trasvase (proporcionado) de fondos de su respectiva Administración a aquella que vela por el interés general de salvaguardar la libre competencia en el respectivo ámbito territorial donde surte efectos su lesión, lo que serviría además para compensar a esta Administración de los gastos en los que incurre por ejercer sus funciones a causa, en parte, de la conducta de la Administración inculpidora”.

No existe en la mencionada norma ninguna disposición que exima de aplicar la responsabilidad subjetiva a las Administraciones públicas que actúen como particulares, sin embargo, en doctrina esto no ha sido pacífico, así Vera considera que se debe emplear la responsabilidad objetiva (2001: 70-72).

Ahora bien, es preferible seguir la doctrina que no ve impedimento en aplicar el principio de culpabilidad a las Administraciones públicas, para ello se emplean criterios como la posición de garante o la *culpa in eligendo* o *in vigilando* (Rebollo y otros 2010: 268-269); este no es el caso de las autoridades donde, en aplicación de la teoría de la persona jurídica y del órgano, es la propia Administración pública quien comete la infracción (Rebollo 2016: 226-229)<sup>35</sup>.

#### **4.2. Los derechos de las Administraciones públicas infractoras**

La LPAG no establece privilegios ni régimen especial para las Administraciones públicas que actúan como administrados, por eso, les corresponde el mismo trato, por ejemplo, para ellas también rige el principio de inocencia (Xiol 2005: 68), que en PAS peruano se manifiesta en el principio de presunción de licitud (Morón 2019: 449-451, tomo II) contenido en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

Ahora bien, esta semejanza de derechos no implica impedir garantías procedimentales relacionadas a la naturaleza jurídica de las Administraciones públicas, por ejemplo el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, en el marco de la Ley N° 28296<sup>36</sup>, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2019-MC, dispone en los artículos 6° y 12° que cuando “el Estado tenga la condición de administrado en el procedimiento administrativo sancionador” (Ministerio de Cultura 2019), la notificación de las resoluciones de inicio y final se cursarán al titular de la entidad y al

<sup>35</sup> En este sentido se plantea Rebollo: “Ni siquiera tiene sentido hablar de culpa *in eligendo* o *in vigilando* de la persona jurídica sobre sus administradores. ¿Tendría sentido hablar de culpa *in eligendo* o *in vigilando* de un municipio sobre su alcalde? Pues no mucho, más razonable es en el caso de otras personas jurídicas”.

<sup>36</sup> Denominación completa: Ley N° 28296 - Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.



Procurador público de la misma. Esta exigencia de notificación coincide con lo establecido en el numeral 14.2 del artículo 14° del Decreto Supremo N° 018-2019-JUS (Minjus 2019a)<sup>37</sup>.

En tanto a la imposición de sanciones, como señala Vera, no se debe perder de vista que las Administraciones públicas satisfacen el interés general de ello que su aplicación se hace bajo un criterio de proporcionalidad (2001: 73-74). Además, la autosanción implica la desnaturalización de la sanción (Abogacía General del Estado 2005: 209-210).

Sin perjuicio de lo mencionado, en algunos sectores se dan beneficios a personas jurídicas de derecho privado de capital público, las cuales no son Administraciones públicas (ver epígrafe 2.2). Este es el caso de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento de las municipalidades que están bajo el ámbito de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – Sunass, así el numeral 33.1 del artículo 33° del Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS<sup>38</sup> establece:

A las empresas prestadores de accionariado municipal incorporadas al RAT, se les aplicará excepcionalmente como tope máximo de la multa el equivalente al 50% del tope establecido en el presente artículo, por las infracciones cometidas durante el año anterior a su ingreso al RAT y hasta dos años después de incorporada a dicho régimen (Sunass 2007).

#### **4.3. Las responsabilidades derivadas de las Administraciones públicas infractoras**

La imposición de sanciones contra Administraciones públicas cataliza distintos tipos de responsabilidades, en este sentido Rebollo señala: “el hecho, en cuanto ilegal, dará origen a responsabilidad penal, disciplinaria y/o patrimonial de quien *individualmente sea responsable*, satisfaciendo de manera más adecuada los intereses en juego que con la insólita

<sup>37</sup> Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado  
Artículo 14.- Acto de notificación a los/las procuradores/as públicos/as

14.2. Las procuradurías públicas son notificadas en el domicilio real o procesal (casilla física y/o electrónica), con todas las disposiciones y resoluciones que se emitan en una investigación, proceso o procedimiento en que el Estado es parte.  
<sup>38</sup> Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2018-SUNASS-CD.

figura de una sanción administrativa a la Administración<sup>39</sup>” (Citado en Lozano 1992: 235-236).

Un ejemplo de esto en el ordenamiento jurídico peruano es lo establecido en el artículo 39° de la Ley N° 29733 – Ley de protección de datos personales: “La imposición de la multa se efectúa sin perjuicio de las sanciones disciplinarias sobre el personal de las entidades públicas en los casos de bancos de datos personales de administración pública, así como de la indemnización por daños y perjuicios y de las sanciones penales a que hubiera lugar” (Congreso de la República 2011).

#### **4.4. Alternativas a sancionar de las Administraciones públicas infractoras**

Antes de seguir con algunas soluciones alternas a la sanción es preciso señalar que las Administraciones públicas aun cuando actúen como particulares y puedan ser sancionadas, no son iguales a estos debido a su naturaleza y finalidad pública, de ello que se coincide con la necesidad de modificar las conductas contrarias al derecho y hallar a los responsables, pero sin dañar el interés general.

Uno de las soluciones alternas es el sancionar al funcionario o servidor público responsable, obviando así a la Administración pública involucrada, en este sentido Nieto menciona: “[...] la STS de 18 de noviembre de 2009 (3.ª, 8.ª) que supera todas las dificultades dogmáticas acudiendo al expeditivo medio de ‘cortar el nudo gordiano’; es decir, sancionando directamente a la titular del órgano administrativo (en este caso la Ministra del Departamento) por falta de diligencia y no al órgano” (2012: 413).

Otra alternativa consiste en primar el entendimiento a la imposición de sanciones, esto se observa en la Sentencia del Tribunal Supremo del Reino de España del 3 de julio de 1997, donde en palabras de Xiol: “admite que la Confederación Hidrográfica no estime conviene tramitar el procedimiento sancionador contra un ayuntamiento tratando de solucionar el

---

<sup>39</sup> La referencia bibliográfica que incluye Lozano es la siguiente: Rebollo Puig: Potestad sancionadora, alimentación y salud pública. INAP, Madrid, 1989, pp. 616.

problema mediante el diálogo para conseguir el cese de los vertidos ilegales y la instalación de una depuradora” (2005: 67)<sup>40</sup>.

En el plano normativo, Rebollo y otros indican que una solución consiste en la supresión o modulación del instrumento sancionador, como ejemplo de ello señalaban a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (2010: 265)<sup>41</sup>; sin embargo, esta norma fue derogada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, la cual a su vez contiene un régimen especial:

- El artículo 77° se denomina: “Régimen aplicable a determinadas categorías de responsables o encargados del tratamiento”. El numeral 1 del mencionado artículo señala por responsables o encargados a una serie de Administraciones públicas<sup>42</sup>.
- El numeral 2 indica que cuando estos cometiesen alguna infracción determinada en los artículos 72° a 74°, se dictará una resolución sancionándolas con apercibimiento, además se ordenaran las medidas que cesen la conducta y corrijan los efectos de la infracción. Dicha resolución será notificada al responsable o encargado, al órgano superior jerárquico y a los afectados con la condición de interesados.
- El numeral 3 señala que sin perjuicio de la resolución también se puede proponer la iniciación de actuaciones disciplinarias. Por otro lado, de encontrarse responsabilidad en las autoridades y directivos, en la resolución de sanción se incluirá una

<sup>40</sup> Cabe señalar que Xiol considera que esto es una plasmación del principio de respeto a las competencias de las demás administraciones, manifestación de la lealtad institucional, que se materializa en negociación, dialogo, requerimientos o medidas correctoras (2005: 66-67).

<sup>41</sup> La cita expresada por los autores es: “Así, el artículo 46 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece que ‘cuando las infracciones (...) fuesen cometidas en ficheros de los que sean responsables las Administraciones públicas, el Director de la Agencia de Protección de Datos dictará una resolución estableciendo las medidas que procede adoptar para que cesen o se corrijan los efectos de la infracción’” (2010: 265).

<sup>42</sup> 1. El régimen establecido en este artículo será de aplicación a los tratamientos de los que sean responsables o encargados:  
a) Los órganos constitucionales o con relevancia constitucional y las instituciones de las comunidades autónomas análogas a los mismos.  
b) Los órganos jurisdiccionales.  
c) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración Local.  
d) Los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas.  
e) Las autoridades administrativas independientes.  
f) El Banco de España.  
g) Las corporaciones de Derecho público cuando las finalidades del tratamiento se relacionen con el ejercicio de potestades de derecho público.  
h) Las fundaciones del sector público.  
i) Las Universidades Públicas.  
j) Los consorcios.  
k) Los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, así como los grupos políticos de las Corporaciones Locales.

amonestación con denominación del cargo responsable y se ordenará la publicación en el Boletín Oficial del Estado o autonómico que corresponda.

- El numeral 4 dispone que se debe comunicar a la autoridad de protección de datos las resoluciones relativas a las medidas y actuaciones señaladas en los anteriores numerales. Por su parte el numeral 6 señala que: “cuando la autoridad competente sea la Agencia Española de Protección de Datos, esta publicará en su página web con la debida separación las resoluciones referidas a las entidades del apartado 1 de este artículo, con expresa indicación de la identidad del responsable o encargado del tratamiento que hubiera cometido la infracción”, agrega que en el caso de la publicidad de las resoluciones por parte de la autoridad autonómica de protección de datos se rige por la norma específica.
- Este régimen sancionador también se rige por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas conforme al artículo 1º de su Título Preliminar<sup>43</sup>, de ello que su terminación siga lo establecido en el artículo 85<sup>44</sup>, por lo que no aplica la terminación convencional (Real Academia Española 2016)<sup>45</sup>.

Cabe señalar que en el Perú la Ley N° 29733 – Ley de protección de datos personales no exceptúa de responsabilidad a las Administraciones públicas, en ese sentido, en la Resolución Directoral N° 3419-2018-JUS/DGTAIPD-DPDP se resolvió sancionar al

---

<sup>43</sup> Artículo 1. Objeto de la Ley.

1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

<sup>44</sup> Artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores.

1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.

<sup>45</sup> El Diccionario del español jurídico indica: “Si bien la Ley 39/2015 admite, con carácter general, la posibilidad de terminación convencional de los procedimientos administrativos, ni en dicha Ley (Título IV) ni en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Título Preliminar, Capítulo III) se prevé la posibilidad de terminar el procedimiento sancionador mediante convenio, lo que se explica por el carácter de acto unilateral y coactivo que reviste la potestad sancionadora.

Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi con una multa ascendente a 0,5 UIT<sup>46</sup>.

Ahora bien, de las alternativas expuestas, es pertinente que la solución adoptada sea la plasmada en la Ley Orgánica 3/2018, pues determina la responsabilidad de la Administración pública sin afectar el erario, además permite que se persigan las responsabilidades al interior de esta; sin embargo, la medida debe adaptarse al ordenamiento jurídico peruano, para ello es conveniente considerar:

- La responsabilidad funcional en el Perú cuenta con dos procedimientos diferentes (Boyer 2019: 139), el procedimiento administrativo disciplinario y el PAS por responsabilidad funcional.
- Como se indicó las procuradurías tanto como el titular de la Administración pública deben ser notificados en el PAS.
- El ordenamiento jurídico peruano admite la terminación convencional, bajo la figura del compromiso de cese, en algunos PAS (Morón 2016: 376-387).
- Contamos con un Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles, según el artículo 263° del TUO de la LPAG, que publica las sanciones impuestas en los procedimientos administrativos disciplinario, el PAS por responsabilidad funcional y algunas sanciones penales.
- Las Administraciones sancionadoras publican las resoluciones de sanción a través de su portal web, para ello algunas cuentan con registros de infractores por ejemplo la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria tiene “Registro de Infractores y Sanciones”<sup>47</sup>; o utilizan selecciones de búsqueda, medida aplicada por la Sunafil con su “Aplicativo de Resoluciones”<sup>48</sup>.

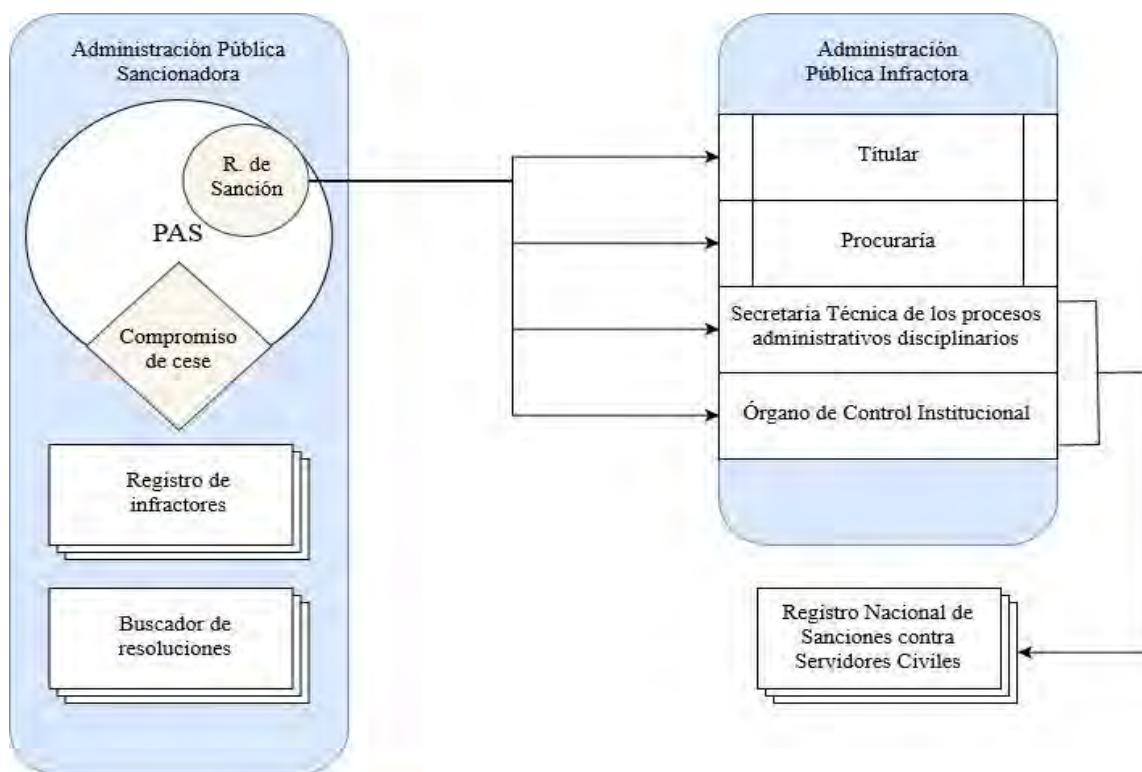
En virtud de lo expuesto se propone la siguiente adaptación:

---

<sup>46</sup> El Artículo 1 de la parte resolutive señala que la multa fue impuesta por: “incumplir con lo dispuesto en el artículo 18 de la LPDP, respecto de la información a presentar a los usuarios de su servicio de ‘Buenos Oficios’, configurando la infracción leve tipificada en el literal b. del numeral 1 del artículo 38 de dicha ley en su redacción anterior al 16 de septiembre de 2017, esto es, *‘no atender, impedir u obstaculizar el ejercicio de los derechos del titular de datos personales reconocidos en el título III, cuando legalmente proceda’*”.

<sup>47</sup> Sitio web institucional: <https://www.sunedu.gob.pe/regis/>

<sup>48</sup> Sitio web institucional: <https://www.sunafil.gob.pe/sobre-sunafil/resoluciones-de-intendencia.html>



Como se observa en este régimen se puede celebrar compromiso de cese, los límites de esta dependen de la normativa. De continuar con el PAS se impondrá a la Administración pública infractora por sanción una amonestación y se dictarán las medidas correctivas pertinentes, esta resolución será notificada a la Administración pública infractora (al titular y la procuraduría), además será enviada en copia al Órgano de Control Institucional como a la Secretaría Técnica de los procesos administrativos disciplinarios. Estas determinarán la competencia del caso y de comprobarse la responsabilidad del servidor o funcionario se inscribirá la sanción en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles; además, de catalizarse otras responsabilidades.

No se debe olvidar que la Administración pública sancionadora publicará la resolución de sanción en su portal web, ya sea utilizando su registro de infractores o por medio de un buscador de resoluciones. Asimismo, pueden imputarse infracciones directamente contra los funcionarios y servidores públicos, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 77° de la Ley Orgánica 3/2018, pero mejores resultados se obtendrían al potenciar los procedimientos de responsabilidad funcional.

## 5. CONCLUSIONES

- En el Perú hay una pluralidad de Administraciones públicas. No todas cuentan con personalidad jurídica, ni su concepto está integrado al de entidades de la Administración pública. Pueden actuar bajo el rol de administrados y contar con derechos fundamentales dependiendo del caso.
- Las Administraciones públicas cuando actúan como particulares pueden ser objeto de fiscalización, teniendo similares deberes y derechos que un particular, siempre que estos les sean aplicables. De presentarse privilegios o regímenes especiales estos deben plasmarse en una ley.
- Las Administraciones públicas actúan como administrados en procedimientos administrativos sancionadores y cuentan con los mismos derechos y deberes que un particular; sin embargo, no pueden autosancionarse y al momento de imponer las sanciones se debe considerar el interés general. Se puede aplicar la responsabilidad subjetiva.
- Existen alternativas a la sanción de las Administraciones públicas, de ellas la contenida en la Ley Orgánica 3/2018 del Reino de España es especialmente ventajosa, pero debe ser adaptada al ordenamiento jurídico peruano.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

2005 *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Navarra: Editorial Aranzadi S.A.

ABRUÑA PUYOL, Antonio

2011 “El concepto de Administración Pública”. En ZEGARRA VALDIVIA, Diego y BACA ONETO, Víctor, coordinadores. *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después*. Primera edición. Lima: Palestra Editores S.A.C., pp. 15-25.

2010 *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*. Primera edición. Lima: Palestra Editores S.A.C.

ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Joaquín

2007 *La inviolabilidad del domicilio ante la inspección de tributos*. Primera edición. Madrid: La Ley.

BERMEJO VERA, José

1998 “La Administración inspectora”. *Revista de administración pública*, Madrid, número 147, pp. 39-58. Consulta: 22 de junio de 2019.  
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=145&IDA=24196>

BOYER CARRERA, Janeyri

2019 *El derecho de la función público y el servicio civil: Nociones fundamentales*. Primera edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2019.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2013 *Ley N° 29981*. Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima, 14 de enero de 2013.



- 2011 *Ley N° 29733*. Ley de protección de datos personales. Lima, 21 de junio de 2011.
- 2007 *Ley N° 29158*. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima, 19 de diciembre de 2007.
- 2006 *Ley N° 28806*. Ley General de Inspección del Trabajo. Lima, 22 de julio de 2006.
- 2001 *Ley N° 27444*. Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, 11 de abril del 2001.

#### CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- 2009 *Expediente N° T-1.746.840*. Sentencia SU.182/98: 3 de abril de 2009. Consulta: 15 de noviembre de 2019.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-267-09.htm>
- 1998 *Expedientes acumulados N° T-141334, T-141745, T-141785, T-142430, T-143410 y T-143426*. Sentencia SU.182/98: 6 de mayo de 1998. Consulta: 15 de noviembre de 2019.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU182-98.htm>

#### DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

- 1999 “Comentarios al proyecto de la nueva ley de normas generales de procedimientos administrativos”. *Themis Revista de Derecho*, Lima, número 39, pp. 237-292. Consulta: 1 de septiembre de 2019.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10435>

#### DEL POZO GOIGOCHEA, Claudia

- 2008 “Administración Pública y derechos fundamentales: ¿pueden los organismos de la administración pública ser titulares de derechos fundamentales?”. *Ius et Veritas*. Lima, número 37, pp. 246-258. Consulta: 15 de noviembre de 2019.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12228>

#### FERNÁNDEZ VENTOSILLA, Arturo y Erik ARELLANO ROJAS

- 2018 *Fiscalización Tributaria y Laboral*. Primera edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

#### IZQUIERDO CARRASCO, Manuel

- 2019 “Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho peruano”. En ZEGARRA, Diego (coordinador). *La*

*proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*. Primera edición. Lima: Palestra Editores S.A.C., pp. 387-418.

GÓMEZ DE MERCADO, Francisco García

2002 *Sanciones Administrativas*. Granada: Editorial Comares S.L.

GÓMEZ TOMILLO, Manuel y Íñigo SANZ RUBIALES

2013 *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Tercera edición. Navarra: Editorial Aranzadi SA – Thomson Reuters.

LOZANO CUTANDA, Blanca

1992 “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (a propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre)”. *Revista de administración pública*, Madrid, número 129, pp. 211-239. Consulta: 16 de abril de 2019.  
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=127&IDA=23831>

MARTÍN TIRADO, Richard

2011a “El Concepto de Entidad Pública en el Ordenamiento Jurídico Peruano y su Incidencia en el Régimen de Organización de la Administración Pública”. *Derecho & Sociedad*, Lima, número 36, pp. 103-119. Consulta: 1 de septiembre de 2019.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13218/13829>

2011b “Administración Pública y procedimiento administrativo general. Razones para su vinculación”. En ZEGARRA VALDIVIA, Diego y BACA ONETO, Víctor, coordinadores. *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Díez años después*. Primera edición. Lima: Palestra Editores S.A.C., pp. 27-49.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo

- 1976 “Multas Administrativas”. *Revista de administración pública*, Madrid, número 79, pp. 9-65. Consulta: 16 de abril de 2019.  
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=79&IDA=22914>

#### MINISTERIO DE CULTURA

- 2019 *Decreto Supremo N° 005-2019-MC*. Decreto que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, en el marco de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. Lima, 24 de abril de 2019.

#### MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS - MINJUS

- 2019a *Decreto Supremo N° 018-2019-JUS*. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado. Lima, 22 de noviembre de 2019.
- 2019b *Decreto Supremo N° 004-2019-JUS*. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, 25 de enero de 2019.
- 2017 *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización*. Lima. Consulta: 20 de junio de 2019.  
<https://www.minjus.gob.pe/dgdncr-guias/>
- 2014 *Guía práctica del anteproyecto de modificación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima. Consulta: 1 de octubre de 2019.  
<https://www.minjus.gob.pe/dgdncr-guias/>

#### MORÓN URBINA, Juan Carlos

- 2019 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Décima cuarta edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- 2016 “La Terminación Convencional del Procedimiento Sancionador: la Administración concertada en materia sancionadora”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, número 16, pp. 367-387. Consulta: 10 de noviembre de 2019.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16309>

1997 *Derecho Procesal Administrativo*. Primera edición. Lima: Página Blanca Editores.

NIETO GARCÍA, Alejandro

2012 *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta edición. Madrid: Editorial Tecnos.

ORTEGA BERNARDO, Julia

2017 “Se puede sancionar a la Administración en el ámbito de la Defensa de la Competencia: Comentario a la STS de 18 de julio de 2016”. *En Almacén de Derecho*. Consulta: 10 de noviembre de 2019.

<https://almacenederecho.org/cuando-se-puede-sancionar-la-administracion-ambito-la-defensa-la-competencia/>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2018 *Decreto Supremo N° 054-2018-PCM*. Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado. Lima, 17 de mayo de 2018.

REAL ACADEMÍA ESPAÑOLA

2016 Diccionario del español jurídico. Consulta: 21 de noviembre de 2019.

<https://dej.rae.es/lema/terminaci%C3%B3n-convencional-del-procedimiento-administrativo-sancionador>

REBOLLO PUIG, Manuel

2016 “Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores”. *Ius et Veritas*. Lima, número 53, pp. 220-245. Consulta: 17 de abril de 2019.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16545>

2013 “La actividad inspectora”. En INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; DÍEZ, Juan José (coordinador). *La Función Inspectora [Texto Impreso]: actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho*

*Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013*. Primera edición. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 55-116.

- 2009 “La actividad de inspección”. En CANO, Tomás (coordinador). *La actividad de las Administraciones públicas*. Primera edición. Madrid: Iustel, tomo III, pp. 53-80.

REBOLLO PUIG, Manuel y otros

- 2010 *Derecho Administrativo Sancionador*. Primera edición. Valladolid: Lex Nova, S.A.U.

REINO DE ESPAÑA

- 2018 *Ley Orgánica 3/2018*. Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Madrid, 6 de diciembre de 2018. Consulta: 15 de noviembre de 2019.  
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-16673-consolidado.pdf>
- 2015 *Ley 39/2015*. Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Madrid, 2 de octubre de 2015. Consulta: 20 de noviembre de 2019.  
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

ROJAS, Piero

- 2015 “Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Colombia, número 13, pp. 193-209. Consulta: 1 de septiembre de 2019.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4191>

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO - SUNASS

- 2007 *Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD*. Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS. Lima, 12 de enero de 2007.

TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y Fernando RODRÍGUEZ GARCÍA

- 2019 *Manual de Fiscalización Laboral*. Primera edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2013 *Expediente N.º 00867-2013-PA/TC*. Sentencia: 24 de enero de 2018. Consulta: 20 de octubre de 2019.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00867-2013-AA.pdf>
- 2004 *Expediente N.º 2939-2004-AA/TC*. Sentencia: 13 de enero de 2005. Consulta: 20 de octubre de 2019.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02939-2004-AA.html>

#### TRIBUNAL SUPREMO DEL REINO DE ESPAÑA

- 2003 *Recurso Contencioso-Administrativo N.º 560/2000*. Sentencia: 10 de febrero de 2003. Consulta: 1 de noviembre de 2019.  
[https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1001452](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1001452)

#### VERA JURADO, Diego José

- 2001 “Las sanciones entre Administraciones públicas”. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, Madrid, número extra 1, pp. 53-74.

#### XIOL RÍOZ, Juan Antonio

- 2005 “La utilización de técnicas de relación con particulares entre administraciones públicas: concesión; licencias; sanciones. La ejecutividad entre administraciones públicas”. *Cuadernos de derecho local*, Madrid, número 8, pp. 50-74. Consulta: 1 de noviembre de 2019.  
<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/210>

#### ZEGARRA VALDIVIA, Diego

- 2014 “La Actividad de Supervisión y Fiscalización del Indecopi en el marco de la normativa de protección de datos personales”. *Praeceptum*, Lima, número 1, pp. 105-137. Consulta: 21 de junio de 2019.  
<http://repositorio.indecopi.gob.pe/handle/11724/4222>